

Vergaderjaar 2001–2002

28 057

Gemeentelijke herindeling in Zeeuws-Vlaanderen

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 21 februari 2002

1. Inleiding

Ik dank de leden van de verschillende fracties voor het verslag naar aanleiding van het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling in Zeeuws-Vlaanderen. Het doet mij genoegen dat het voorstel op brede steun lijkt te kunnen rekenen. Gaarne ga ik hieronder in op de verschillende aspecten van het voorstel. Bij de beantwoording zijn de vragen naar onderwerp gerubriceerd.

2. Totstandkoming van het herindelingsadvies

De leden van de SGP-fractie vroegen welke rol het rapport van de Stuurgroep krachtige gemeenten had gespeeld in de totstandkoming van het herindelingsontwerp. Zij wilden weten of de consensus over de bestuurlijke toekomst van het gebied in de loop van de gevoerde arhi-procedure tot stand is gekomen en of vier van de zeven gemeenten tot andere inzichten zijn gekomen. Zij vroegen in dat verband tevens wat bedoeld wordt met de belasting die de herindelingsdiscussie momenteel vormt. Zij wezen voorts op de kritiek van vijf van de betrokken gemeenten op de regiofoto en vroegen hoe de regering de totstandkoming hiervan in dit licht beoordeelt.

In paragraaf 2.5 van het rapport van de Stuurgroep krachtige gemeenten wordt ingegaan op de aanpak van stuurgroep. Gesteld wordt dat alle Zeeuws-Vlaamse gemeenten uitdrukkelijk de mogelijkheid is geboden om maatschappelijke organisaties aan te dragen voor het rondetafelgesprek. Naar aanleiding van de reacties op de regiofoto zijn feitelijke onjuistheden aangepast en de inhoudelijke reacties als bijlage opgenomen in de regiofoto. De herkenbaarheid van de regiofoto werd blijkens het rapport bevestigd door de provincie, de maatschappelijke organisaties en de meerderheid van de gemeenten.

In het rapport van de Stuurgroep krachtige gemeenten is geconstateerd dat de mogelijkheid van een gemeentelijke herindeling zwaar drukt op de bestuurlijke verhoudingen. De gemeenten Axel, Hontenisse, Sas van Gent en Sluis-Aardenburg hadden zich uitgesproken voor behoud van hun

zelfstandigheid, terwijl Terneuzen, Oostburg en Hulst de noodzaak van schaalvergroting onderschreven. Volgens de stuurgroep heeft deze stellingname van de betrokken gemeenten de discussie over samenwerking voortdurend gekleurd. Terwijl in de dagelijkse gang van zaken wel bereidheid kon bestaan om te zoeken naar functionele oplossingen voor problemen, werkten de uiteenlopende visies op de bestuurlijke toekomst van de regio, door onderling wantrouwen, blokkerend voor samenwerking op korte termijn en op specifieke terreinen. De Stuurgroep constateerde dat de bestuurlijke verhoudingen waren vastgelopen en achtte om die reden verder uitstel van de beginselbeslissing om al dan niet over te gaan tot gemeentelijke herindeling ongewenst.

In dit licht wijs ik tevens op de passage in paragraaf 1.3 van het herindelingsadvies, waarin gesteld wordt dat uit het informele overleg van het provinciebestuur met de gemeentebesturen gebleken is dat er gerede twijfel bestaat of het bevorderen van samenwerking door de huidige gemeenten nog zin heeft. In paragraaf 2.1 van het herindelingsadvies wordt gesteld dat de rode draad in de gesprekken was dat de meeste gemeenten niets meer zagen in een nieuw op te zetten samenwerkings-traject, maar dat men zo snel mogelijk duidelijkheid wilde over het al dan niet opstarten van een gemeentelijk herindelingsproces. Deze conclusies van het provinciebestuur bevestigen derhalve de constatering van de Stuurgroep krachtige gemeenten.

Onder meer naar aanleiding van het genoemde rapport heeft het provinciebestuur van Zeeland besloten de herindelingsprocedure in Zeeuws-Vlaanderen te starten. Op dat moment hebben ook de gemeentebesturen van Axel, Sas van Gent en Terneuzen de intentie uitgesproken tot samenvoeging van deze gemeenten. Het gemeentebestuur van Sluis-Aardenburg heeft zich in de loop van de arhi-procedure eveneens aangesloten bij de provinciale voornemens tot gemeentelijke herindeling.

3. Achtergrond van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie wilden weten of de nieuw in te stellen gemeenten de komende 25 jaar zelfstandig kunnen voortbestaan. De leden van de fractie van de ChristenUnie vernamen graag wat verstaan wordt onder de benodigde basiszorg, die door de voorgestelde samenvoeging beter gewaarborgd zou zijn. De leden van de SGP-fractie vroegen of, en zo ja waarom, de regering het oordeel van de provincie overneemt dat het hebben van parttime wethouders problematisch zou zijn en vroegen of dat ook door de gemeenten zo wordt ervaren. Zij vroegen ook om een toelichting met voorbeelden op de financiële en bestuurlijke kwetsbaarheid van de gemeenten Sas van Gent en Axel en een nadere toelichting op de bestuurlijke draagkracht van de gemeente Hontenisse. Zij vroegen of de gemeente en de provincie een uiteenlopend oordeel hadden over de kwetsbaarheid van Hontenisse en of de regering het oordeel van de provincie had gevolgd.

Voor een uitgebreide omschrijving van de basiskwaliteit, zoals bedoeld in de memorie van toelichting, verwijs ik naar de beleidsnotitie gemeentelijke herindeling (kamerstukken II 1998/99, 26 331, nr. 1). In paragraaf 2.2 van deze notitie wordt hierop ingegaan. Ik wijs met name op het daar genoemde aspect van het hebben van voldoende omvang (ruimtelijk, organisatorisch, financieel, draagvlak enz.) om ook in de komende decennia als een robuuste gemeente een volwaardige speler te zijn in het publieke domein, d.w.z. voldoende competent zijn om – ook bij verdere decentralisatie – nieuwe taken aan te kunnen. Voor alle nieuw te vormen gemeenten geldt dat ik verwacht dat deze voor de langere termijn, dat wil zeggen minimaal 25 jaar, zelfstandig kunnen blijven voortbestaan.

De samenvoeging van de gemeenten Terneuzen, Sas van Gent en Axel is vrijwillig. Daaruit mag worden afgeleid dat de besturen van de gemeenten Axel en Sas van Gent ook zelf voldoende aanleiding zagen voor de voorgenomen samenvoeging. Het gemeentebestuur van Hontenisse is van mening dat deze gemeente voldoende bestuurskracht heeft om zelfstandigheid te bepleiten, maar is bereid het in gang gezette proces constructief te benaderen en energie te steken in de samenvoeging met de gemeente Hulst. Hoewel dit gemeentebestuur derhalve een ander oordeel heeft over de eigen kwetsbaarheid dan het provinciebestuur, verzet dit gemeentebestuur zich niet tegen de samenvoeging met de gemeente Hulst. Met het provinciebestuur ben ik van mening dat de gemeente Hontenisse onvoldoende omvang heeft om op langere termijn zelfstandig te kunnen blijven.

In hoeverre het hebben van parttime-wethouders in sommige gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen problematisch is, kan ik niet beoordelen. Indien de tijdbestedingsnorm voor wethouders in kleinere gemeenten problematisch is, kunnen gedeputeerde staten deze norm op grond van het Rechtspositiebesluit wethouders in geval van bijzonder hoge bestuurslasten verhogen tot maximaal 100 procent.

4. Intergemeentelijke samenwerking

Wgr-samenwerking

De leden van de VVD-fractie informeerden in hoeverre de regering van plan is gevolg te geven aan het advies van de Stuurgroep krachtige gemeenten om de niet vrijblijvende samenwerking in de regio Zeeuws-Vlaanderen te verstevigen. De leden van de D66-fractie vroegen of de herindeling zal leiden tot een beter functioneren van het Intergemeentelijk Samenwerkingsorgaan Zeeuws-Vlaanderen en wat de regering van dit samenwerkingsverband verwacht na de gemeentelijke herindeling.

De Stuurgroep krachtige gemeenten heeft geadviseerd tot een niet-vrijblijvende samenwerking onder regie van de provincie. Achtergrond van deze aanbeveling was de conclusie van de stuurgroep dat de bestuurlijke verhoudingen in de regio waren vastgelopen door onder meer de uiteenlopende visies van de verschillende gemeentebesturen ten aanzien van bestuurlijke toekomst van de regio. Ook werd geconstateerd dat een trekker in de regio ontbreekt.

Voor het provinciebestuur was het gebrek aan samenwerking één van de redenen om voor herindeling te kiezen. Ik verwacht dan ook evenals de stuurgroep en het provinciebestuur dat de gemeentelijke herindeling positieve effecten zal hebben op de intergemeentelijke samenwerking, doordat deze samenwerking daarna niet meer belast is met een herindelingsdiscussie en het in de rede ligt dat de nieuwe gemeente Terneuzen als trekker in de regio kan gaan fungeren. Ook zijn er na de herindeling drie, in plaats van zeven gemeenten en zal er naar verwachting voor minder aangelegenheden samenwerking noodzakelijk zijn. Na de herindeling is het in de eerste plaats de taak van de nieuw te vormen gemeenten zelf om de samenwerking in deze regio verder gestalte te geven.

Grensoverschrijdende samenwerking

De leden van de PvdA-fractie vroegen of door de deelname van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan een ambtelijke werkgroep tegemoet kan worden gekomen aan de bezwaren van de gemeente Sluis-Aardenburg. De leden van de VVD-fractie vroegen in

hoeverre artikel 29 van de Wet arhi al voldoende mogelijkheden biedt om grensoverschrijdende samenwerking te realiseren indien de ingangsdatum van de herindeling al op 1 januari 2003 wordt geëffectueerd. De leden van de CDA-fractie vroegen op welke wijze de regering uitvoering denkt te geven aan de toegezegde deelneming aan de werkgroep ter ondersteuning van het op te richten publiekrechtelijk samenwerkingsverband, nu de financiële en inhoudelijke verantwoordelijkheid daarvoor geheel bij de gemeenten ligt. Voorts informeerden de leden van de D66-fractie in hoeverre de herindeling invloed heeft op de grensoverschrijdende samenwerking in de nieuwe gemeente Sluis en of deze het verder uitbouwen van de samenwerking (tijdelijk) in de weg stond. De leden van de ChristenUnie vernamen graag een reactie op het standpunt dat de instelling van een grensoverschrijdend lichaam geen prioriteit krijgt door de snelle samenvoeging. De leden van de SGP-fractie vroegen of met het aanbod van de regering de problematiek van de grensoverschrijdende samenwerking voldoende kan worden ondervangen.

De gemeentebesturen van Sluis-Aardenburg en Oostburg hebben ter voorbereiding van de samenvoeging een convenant gesloten, waarin afspraken zijn opgenomen met betrekking tot de vorming van een samengevoegde gemeente. In deze afspraken wordt tevens voorzien in de oprichting van een grensoverschrijdend openbaar lichaam. Tevens zijn afspraken gemaakt over het vrijmaken van voldoende financiële en ambtelijke ondersteuning door de samen te voegen gemeenten, respectievelijk de nieuw te vormen gemeente aan dit lichaam. De vraag of voldoende prioriteit zal worden gegeven aan de oprichting van het grensoverschrijdend lichaam hangt in de eerste plaats af van de prioriteit die de nieuw te vormen gemeente daaraan geeft. Artikel 29 van de Wet arhi is in dit verband niet relevant, omdat dit artikel betrekking heeft op gemeentelijke voorschriften. Wel voorziet artikel 44 van de Wet arhi erin dat alle rechten en verplichtingen van een op te heffen gemeente, waaronder ook eventuele afspraken met Belgische gemeenten vallen met betrekking tot grensoverschrijdende samenwerking, overgaan op de nieuw te vormen gemeente. Er staat de huidige gemeenten derhalve niets in de weg een aanvang te maken met de oprichting van een lichaam voor grensoverschrijdende intergemeentelijke samenwerking.

Er zijn voorts ook andere – minder zware – vormen mogelijk om de grensoverschrijdende samenwerking verder vorm te geven dan de oprichting van een grensoverschrijdend lichaam. De Benelux-overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking kent naast de vorm van het openbaar lichaam de mogelijkheid van het opstellen van een gemeenschappelijke regeling en de mogelijkheid van het maken van een administratieve afspraak. Afhankelijk van de inhoud van de gewenste samenwerking kunnen de betrokken gemeentebesturen een keuze maken welke vorm wordt gekozen om de grensoverschrijdende samenwerking verder vorm te geven. De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is voornemens om binnenkort in het kader van de grensoverschrijdende samenwerking een bezoek te brengen aan Zeeuws-Vlaanderen.

Zoals de leden van de CDA-fractie terecht opmerkten ligt de financiële en inhoudelijke verantwoordelijkheid voor een eventueel op te richten publiekrechtelijk samenwerkingsverband bij de deelnemende gemeenten. Ter ondersteuning daarvan kan een ambtelijke werkgroep worden ingesteld onder voorzitterschap van het secretariaat-generaal van de Benelux. Zoals gesteld in de memorie van toelichting is mijn ministerie bereid daarin deel te nemen.

5. Overige gevolgen van de herindeling

De leden van de D66-fractie vroegen of de herindeling gevolgen heeft voor de indeling en organisatie van de politieregio's en scholen in deze regio. Voorts vroegen zij naar specifieke problemen met betrekking tot samenvoeging van de ambtelijke apparaten en personele gevolgen. Deze leden wensten voorts geïnformeerd te worden over de gevolgen van de samenvoeging voor de ruimtelijke omgeving van de drie gemeenten en voor het landelijke en agrarische karakter van de gemeenten Sluis-Aardenburg en Oostburg. Ook vroegen zij of de huisvesting nog een rol speelt bij laatstgenoemde gemeentelijke samenvoeging, en zo ja welke.

Aangezien alle gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen vallen binnen de politieregio Zeeland, heeft de gemeentelijke herindeling geen gevolgen voor de politieregio-indeling.

De gevolgen van de herindeling voor de opheffingsnorm van scholen zijn als volgt. In de (nieuwe) gemeente Sluis zou er mogelijk één openbare basisschool onder de nieuw berekende opheffingsnorm kunnen komen. De oude norm voor deze school bedraagt 23, de nieuwe bedraagt 26. Het actuele aantal leerlingen aan deze school is 26. In de nieuwe gemeente Terneuzen zullen als gevolg van de herindeling geen extra scholen onder de opheffingsnorm komen, die daar nu nog boven zitten. De opheffingsnorm van de huidige gemeente Terneuzen daalt van nu 75 naar straks 61, waardoor één openbare basisschool met 63 leerlingen waarschijnlijk positieve gevolgen ondervindt van de herindeling. Tenslotte is er in de huidige gemeente Hontenisse één basisschool die nu nog boven de opheffingsnorm van 30 verkeert, maar die ten gevolge van de herindeling onder de nieuwe opheffingsnorm van 38 zakt. Het gaat hier om een rooms-katholieke basisschool die momenteel 36 leerlingen telt.

Met betrekking tot de samenvoeging van Sluis-Aardenburg en Oostburg kan voor de te verwachten gevolgen worden gewezen op het startdocument, waarin een aantal afspraken tussen de beide gemeentebesturen met betrekking tot de voorgenomen samenvoeging zijn vastgelegd. Voor de huisvesting van het gemeentelijk apparaat is als locatie voor raads- en commissievergaderingen en voor ceremoniële doeleinden gekozen voor het Belfort in Sluis. Het dagelijks bestuur zal worden gevestigd in het gemeentekantoor in Oostburg. De samenvoeging heeft geen gevolgen te hebben voor het landelijke en agrarische karakter van de nieuwe gemeente. In antwoord op de vraag van de SGP-fractie of de nieuw te vormen gemeente Sluis als gevolg van de de gestaag teruglopende bevolkingsaantallen in de gemeenten Sluis-Aardenburg en Oostburg mogelijk niet robuust genoeg is, meld ik dat de meest recente cijfers duiden op een lichte groei van de bevolking in deze beide gemeenten in 2001.

Voor wat betreft de samenvoeging van ambtelijke apparaten en de personele gevolgen is mij niet gebleken van bijzondere problemen.

De leden van de fractie van D66 vroegen in te gaan op de financiële levensvatbaarheid van de nieuw te vormen gemeenten. Ook vroegen zij of er maatregelen zijn genomen om de financiële levensvatbaarheid van de nieuwe gemeenten te garanderen. Deze leden vroegen voorts of de huidige financiële situatie van Sas van Gent specifieke problemen oplevert voor de nieuw te vormen gemeente Terneuzen. Navraag bij de provincie Zeeland heeft mij geleerd dat er ook op grond van de meest actuele omstandigheden geen aanleiding is te twijfelen aan de financiële levensvatbaarheid van de drie nieuw te vormen gemeenten. De provincie heeft alle besluiten met financiële gevolgen vanaf april 2001 onder het

bijzondere Arhi-toezicht gebracht. Dat wil zeggen dat voor deze besluiten goedkeuring van de provincie nodig is. De provincie hanteert bij haar besluitvorming een globaal toetsingskader. Dat kader¹ is vóór de vaststelling door provinciale staten besproken met de betrokken gemeenten. Er is overeenstemming bereikt over de meest praktische invulling van het toezicht. Het kader doet zowel recht aan de verantwoordelijkheid van gedeputeerde staten om het zogenoemde «potverteren» te voorkomen als aan het belang van de gemeenten bij een zo vlot mogelijke toezichtsprocedure. De provincie houdt via deze maatregelen de vinger aan de pols en waakt ervoor dat de financiële levensvatbaarheid van de nieuwe gemeenten niet wordt aangetast.

Met betrekking tot de financiële situatie van de gemeente Sas van Gent heeft het provinciebestuur van Zeeland mij meegedeeld dat deze niet rooskleurig is en dat deze gemeente vanuit het toezicht nauwlettend wordt gevolgd. De problemen zijn echter niet van een zodanige aard dat de financiële levensvatbaarheid van de nieuw te vormen gemeente Terneuzen in het geding is.

6. Datum van herindeling

De leden van de PvdA-fractie vroegen of er sprake was van onrust onder de bevolking van Sluis-Aardenburg, die door uitstel van de invoeringsdatum zou kunnen worden weggenomen. De leden van de VVD-fractie vroegen naar mijn oordeel over het nakomen van gemaakte bestuurlijke afspraken tussen gemeenten en provinciebestuur in het licht van de positie van de regering en de Tweede Kamer. De leden van de CDA-fractie en de leden van de SGP-fractie vroegen of op enig moment sprake is geweest van opgewekt vertrouwen over de mogelijkheid van een uitgestelde datum van herindeling.

Hoewel in sommige nieuwsberichten teleurgesteld is gereageerd op de ingangsdatum van de herindeling van 1 januari 2003, is mij de afgelopen periode uit brieven of anderszins niet gebleken van bijzondere onrust onder de bevolking in de gemeente Sluis-Aardenburg ten aanzien van de voorgenomen herindeling.

Bij de afweging met betrekking tot de datum van herindeling heb ik uiteraard de standpunten en afspraken van de beide gemeentebesturen en het provinciebestuur van Zeeland betrokken. De argumentatie in het herindelingsadvies was naar mijn mening onvoldoende om af te wijken van de wettelijke systematiek van inwerkingtreding in de Wet arhi. Ik heb de besturen van de gemeenten Sluis-Aardenburg en Oostburg dan ook bij brief van 9 juli 2001 verzocht de motivering in een bestuurlijk overleg, waarbij de burgemeesters van deze beide gemeenten aanwezig waren, aan te vullen. Ook na dit overleg waren er naar mijn mening nog onvoldoende inhoudelijke argumenten naar voren gekomen om van de wettelijke inwerkingtredingssystematiek van de Wet arhi af te wijken. In de memorie van toelichting is nader ingegaan op de wenselijkheid van een gelijke datum van herindeling voor alle samenvoegingen. Ik meen dat er op geen enkel moment sprake is geweest van opgewekt vertrouwen dat de wens van beide gemeentebesturen en het provinciebestuur zou worden gehonoreerd.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries

¹ Het Beleidskader financieel toezicht Wet arhi gemeentelijke herindeling Zeeuws-Vlaanderen (zie www.zeeland.nl bij beleid/herindeling Zeeuws-Vlaanderen/openbare documenten).